Legislative Summary LS-425E

BILL S-41: THE LEGISLATIVE INSTRUMENTS RE-ENACTMENT ACT

Mollie Dunsmuir
Law and Government Division

23 April 2002
Revised 12 June 2002

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

Parliamentary Research Branch

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LEGISLATIVE HISTORY OF BILL S-41

HOUSE OF COMMONS

Bill Stage	Date
First Reading:	12 June 2002
Second Reading:	12 June 2002
Committee Report:	12 June 2002
Report Stage:	12 June 2002
Third Reading:	12 June 2002

SENATE

Bill Stage	Date
First Reading:	5 March 2002
Second Reading:	20 March 2002
Committee Report:	4 June 2002
Report Stage:	5 June 2002
Third Reading:	11 June 2002

Royal Assent: 13 June 2002

Statutes of Canada 2002, c.20

N.B. Any substantive changes in this Legislative Summary which have been made since the preceding issue are indicated in **bold print.**

Legislative history by Peter Niemczak

CE DOCUMENT EST AUSSI PUBLIÉ EN FRANÇAIS

TABLE OF CONTENTS

Page

BACKGROUND 1
A. Overview 1
B. The Report of the Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations 2
C. Section 133 of the *Constitution Act, 1867* 4
D. Chronology of Legislation Dealing with Regulation-making and Statutory Instruments 6

DESCRIPTION AND ANALYSIS 8
A. Clause 1 – Short title 8
B. Clause 2 – Definitions 8
C. Clause 3 – Instruments published in both languages 9
D. Clause 4 – Instruments not published or published in one language 9
E. Clause 5(1) – Deeming and citation 11
F. Clause 6 – Both Versions Equally Authoritative 11
G. Clause 7 – Repeated Instrument not Revived 11
H. Clause 8 – Exemption 11
I. Clause 9 – Review and Report 12

COMMENTARY 12

104-03252/

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

BILL S-41: THE LEGISLATIVE INSTRUMENTS RE-ENACTMENT ACT*

BACKGROUND

A. Overview

Bill S-41, the *Legislative Instruments Re-Enactment Act*, was introduced in the Senate on 5 March 2002 by the Honourable Sharon Carstairs, Leader of the Government in the Senate, on behalf of the Minister of Justice and Attorney General. The purpose of the proposed Act is to ensure the validity of legislative instruments, more commonly referred to as regulations or delegated legislation, that were made in only one language although they may, or may not, have been published in both official languages.

Section 133 of the *Constitution Act, 1867* requires that federal legislation be printed and published in both official languages. In two decisions, in 1979 and 1981, the Supreme Court of Canada found that section 133 also applied to certain regulations and legislative instruments, and that the section presupposed that such instruments would be enacted, as well as published, in both official languages. Bill S-41 has two purposes: (1) to re-enact in both official languages legislative instruments that were enacted in one language, but published in both official languages; and (2) to allow for the re-enactment of legislative instruments that were enacted in one language but not published, or published in only one language.

In the Senate, the Standing Committee on Legal and Constitutional Affairs ("the Senate Committee") made a number of significant amendments to Bill S-41, perhaps the most far-reaching of which was the inclusion of a rigorous review process for the implementation and operation of clause 4, the most discussed aspect of the Bill. Clause 4 applies to statutory instruments which were (1) enacted in only one official language and

---

* Notice: For clarity of exposition, the legislative proposals set out in the Bill described in this Legislative Summary are stated as if they had already been adopted or were in force. It is important to note, however, that bills may be amended during their consideration by the House of Commons and Senate, and have no force or effect unless and until they are passed by both Houses of Parliament, receive Royal Assent, and come into force.

also (2) either published in only one official language or not published at all because they were exempted from the usual publication requirements. The original version of the clause gave the Governor in Council a large degree of discretionary authority to deal with such instruments, and the Senate Committee circumscribed this discretion by amendments:

- **clarifying that the reference to "unpublished" instruments applies only to instruments which were exempted by law from publishing requirements, and does not save instruments which should have been published but were not;**
- **specifying that a person cannot be convicted of contravening an instrument re-enacted under clause 4 unless the act occurred after the instrument was published in both official languages;**
- **adding a provision that any legislative instrument to which section 4 applies is repealed six years after the Act comes into effect unless it has been repealed and re-enacted under the provisions of clause 4; and**
- **limiting the definition of legislative instruments to instruments enacted before the coming into force of section 7 of the *Official Languages Act* on 15 September 1988.**

The Committee report was tabled on 4 June 2002, and the Bill, as amended, was passed by the House of Commons on 12 June 2002.

B. The Report of the Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations

Bill S-41 is generally agreed to be, at least in part, a response to a report of the Standing Joint Committee of the Senate and the House of Commons for the Scrutiny of Regulations ("the Joint Committee"), tabled on 10 October 1996. The Joint Committee's Third Report of the 35th Parliament (No. 59) found that the *Public Lands Mineral Regulations*, C.R.C., c. 1325, made on 25 June 1969, were invalid because they had been enacted in English only, contravening section 133 of the *Constitution Act, 1867*.

The Joint Committee also concluded that at least four other sets of regulations, all made before 1969, could be found similarly invalid. The Joint Committee did not attempt to estimate the total number of regulations involved, but noted that a 1992 letter from the Deputy Minister of Natural Resources, commenting on the *Public Lands Mineral Regulations*, C.R.C.,

c. 1325, suggested that the question of the applicability of section 133 to federal regulations "could eventually bring into question the validity of hundreds of federal regulations."

The Deputy Minister had defended the validity of the regulations on the grounds that there had been a "consensus among the authorities in 1969 that section 133 did not apply to regulations" and that the courts would be swayed by evidence that the government had acted in good faith.

> We are also of the opinion that the courts, in evaluating the good faith of the Governor in Council, would be inclined to attach some value to the fact that, in addition to printing and publishing these Regulations in French and English in 1969, the Governor in Council also included these Regulations in the 1978 CRC [Consolidated Regulations of Canada], which has the force of law in both official languages since it is deposited, printed and published in both languages. We are convinced that if there are still doubts about the validity of what was done in 1969, the 1978 consolidation process would be considered legally adequate to correct the situation resulting from the language requirements of section 133.

The Joint Committee Report did not accept these arguments, and concluded that a breach of section 133 in the regulation-making process invalidated the affected regulations. The fact that the government may have acted in good faith could not cure the invalidity, nor could a consolidation under the *Statute Revision Act*.

On 18 March 1997, the Minister of Justice and Attorney General of Canada responded to the Joint Committee Report, reaffirming the position of the Government that the "five regulations – all made between 1958 and 1969 – are in compliance with s. 133 because they are all part of the 1978 *Consolidation of Regulations of Canada*." Over the next several years, an exchange of correspondence took place between the Minister of Justice and the Chairs of the Joint Committee. Essentially, both sides maintained their position, but in December 1999 the Minister of Justice broached the idea of removing "any uncertainties regarding the validity of federal regulations or other legislative instruments which are still in force today." While the Government remained of the opinion that the regulations in question were constitutionally valid and in compliance with section 133, "at least as a result of their being included in the 1978 *Consolidation of Regulations of Canada*," the Minister took note of the Joint Committee's concerns and advised that she had "requested officials in my department to further study the

issues you have raised and to suggest ways to remove any uncertainties regarding the validity of federal regulations and other legislative instruments still in force today."

On 3 January 2002, the General Counsel for the Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations wrote to the Minister of Justice, noting that the Joint Committee had heard nothing further about the proposed study or any remedial measures. Therefore, the Joint Committee had decided to invite the Minister to appear before the Joint Committee to explain the Government's position on the following issues:

- whether regulations made in one language only are constitutionally valid if they are made in good faith;
- whether the consolidation process can validate a regulation made in one language only; and/or
- whether regulations made in one language only are invalid *ab initio*.

C. Section 133 of the *Constitution Act, 1867*

Section 133 of the *Constitution Act, 1867* sets out the equality of the English and French languages in Parliament, in the legislature of Quebec, in the federal courts and in the courts of Quebec. It also explicitly states that "the Acts of the Parliament of Canada and of the Legislature of Quebec shall be printed and published in both [English and French]." Since 1982, there have also been constitutional guarantees in section 16(1) of the *Constitution Act, 1982*, confirming the equality of status of the two official languages "as to their use in all institutions of the Parliament and government of Canada," and section 18(2), confirming that the "statutes, records and journals of Parliament shall be printed and published in English and French and both language versions are equally authoritative." However, section 133 of the *Constitution Act, 1867* remains the section interpreted by the courts and it is this section at issue in Bill S-41. The decisions of the Supreme Court of Canada touching on section 133 arise largely from that Court's consideration of Quebec and Manitoba legislation (section 23 of the *Manitoba Act* is virtually identical to section 133), but the Court has made it abundantly clear that its decisions apply equally to federal legislation and legislative instruments.

According to the Supreme Court of Canada, the purpose of section 133 was "to ensure full and equal access to the legislatures, the laws and courts for francophones and anglophones alike" (*Re Manitoba Language Rights*, [1985] 1 S.C.R. 721, para. 31). However,

the two linguistic versions must also be of equal authority, whether it is legislation or legislative instruments at issue. In *Re Manitoba Language Rights*, the Supreme Court summarized previous decisions on section 133 as having three aspects:

- section 133 requires not just bilingual printing and publication, but bilingual enactment;
- the English and French texts must be equally authoritative; and
- there is a requirement of simultaneity in the use of both languages in the enactment process.

Proposed legislation is, and always has been, tabled in both official languages. Consequently it is passed in both official languages and the two linguistic versions are of equal authority. However, prior to 1969, when the first *Official Languages Act* was passed, the situation was not so clear with respect to regulations and other legislative instruments, and it was generally assumed that section 133 did not apply. However, in 1979, the Supreme Court of Canada, in *Attorney General of Quebec* v. *Blaikie et al*, [1979] 2 S.C.R. 1016 (*Blaikie No. 1*), held that section 133 also governed delegated legislation. This was followed by *Blaikie No. 2*, [1981] 1 S.C.R. 312, which refined the argument:

> Legislative powers so delegated by the Legislature to a constitutional body which is part of itself must be viewed as an extension of the legislative power of the Legislature and the enactments of the Government under such delegation must clearly be considered as the enactments of the Legislature for the purposes of s. 133 of the B.N.A. Act.
>
> It is true that the above-mentioned conventions of the Constitution were well-established in 1867 and the delegation of legislative powers to the Executive was not then unknown. But such delegation was used sparingly and almost by way of exception. The exception has now become the rule in some matters to the point where a large and important part of the laws in force in the Province [of Quebec] consists of regulations made by the Executive ... The requirements of s. 133 of the B.N.A. Act would be truncated ... should this section be construed so as not to govern such regulations.[1]

---

(1) *Attorney General of Quebec* v. *Blaikie et al*, [1981] 1 S.C.R. 312 (*Blaikie No. 2*), pp. 319-321

D. Chronology of Legislation Dealing with Regulation-making and Statutory Instruments

The *Statutory Orders and Regulations Order*, 1947, included the first provision for the publication in Part II of the *Canada Gazette* of "all proclamations, orders, rules and regulations of a legislative character or of an administrative character, having general effect or imposing a penalty." The *Statutory Orders and Regulations Order, 1949*, continued the publication provisions, and required the Clerk of the Privy Council to publish in English and French the first Consolidation of regulations. The Foreword to the *Statutory Orders and Regulations, Consolidation, 1949*, noted that "the systematic publication of statutory orders 'of general or widespread interest or concern' is a fairly recent development":

> Care has been taken to ensure that all orders and regulations having general effect have been included. Orders, regulations and by-laws that are of local importance only and certain orders, etc., having general effect which are readily available from some other official sources have been excluded.

According to section 8(2) of the 1949 Order, all statutory orders made by the Governor in Council or the Treasury Board were to be submitted to the Governor in Council for re-enactment prior to publication in the Consolidation.

The *Regulations Act*, S.C. 1950, c. 50, required "every regulation-making authority [to], within seven days after it makes a regulation, transmit copies of the regulation in English and in French to the Clerk of the Privy Council" (section 3). Copies of such regulations, as well as of regulations made by the Governor in Council or the Treasury Board, were recorded and numbered by the Clerk of the Privy Council. Every regulation was to be published in English and in French in the *Canada Gazette* within thirty days after it was made (section 6).

The *Official Languages Act*, 1969, for the first time clearly established that all rules, orders, regulations, by-laws and proclamations that are required to be published by or under the authority of an Act of Parliament must be made and published in both official languages. Section 4 states:

> All rules, orders, regulations, by-laws and proclamations that are required by or under the authority of any Act of the Parliament of Canada to be published in the official gazette of Canada shall be made or issued in both official languages and shall be published accordingly in both official languages.

Although the first *Official Languages Act*, assented to on 9 July 1969, guaranteed that future *published* legislative instruments would be compliant with the Supreme Court of Canada interpretation of section 133, the status of regulations made in one language prior to that date was not so clear. Also at issue was the status of delegated legislation that is not required to be published in the *Canada Gazette*.

Two subsequent pieces of legislation affected the regulation-making structure. The *Statutory Instruments Act*, S.C. 1970-71-72, c. 38, further refined the regulation-making process, although the Governor in Council has the power to exempt regulations from the provisions of section 5(1), the transmission of regulations to the Clerk of the Privy Council, and section 11(1), publication in the *Canada Gazette*, under certain circumstances.

Finally, the *Official Languages Act*, 1988, refined the wording of the requirement to reflect the intervening court decisions with greater precision. Section 7 of that Act reads, in part, as follows:

> *Legislative instruments*
>
> 7. (1) Any instrument made in the execution of a legislative power conferred by or under an Act of Parliament that
>
> (a) is made by, or with the approval of, the Governor in Council or one or more ministers of the Crown,
> (b) is required by or pursuant to an Act of Parliament to be published in the *Canada Gazette*, or
> (c) is of a public and general nature
>
> shall be made in both official languages and, if printed and published, shall be printed and published in both official languages.
>
> *Instruments under prerogative or other executive power*
>
> (2) All instruments made in the exercise of a prerogative or other executive power that are of a public and general nature shall be made in both official languages and, if printed and published, shall be printed and published in both official languages.

DESCRIPTION AND ANALYSIS

A. Clause 1 – Short title

The short title of the Act is the *Legislative Instruments Re-enactment Act*. The full title is *An Act to re-enact legislative instruments enacted in only one official language*.

B. Clause 2 – Definitions

Clause 2 sets out the definition of three phrases: "enacted," "government publication" and "legislative instrument." "Enacted" is defined as including "issued, made and established." The courts have used various terms to describe the point at which a regulation becomes effective, and this broad definition of "enacted" is presumably to ensure that all circumstances are caught.

"Government publication" means the *Canada Gazette* or "any other official publication of the Government of Canada in which legislative instruments were published." Although regulations which are published are now invariably published in the *Canada Gazette*, this definition covers off the possibility that there may be regulations prior to 1950 that were published in some other instrument.

The definition of "legislative instrument" is a broad one, designed to be consistent with both *Blaikie No. 1* and *Blaikie No. 2*. In *Blaikie No. 2*, the Supreme Court of Canada concluded:

> Section 133 of the British North America Act applies to regulations enacted by the Government ... a minister or a group of ministers and to regulations of the civil administration and of semi-public agencies ... which, to come into force, are subject to the approval of that Government, a minister or a group of ministers. Such regulations are regulations or orders which constitute delegated legislation properly so called and not rules or directives of internal management.

However, there is still, and probably always will be, a grey area as to precisely which instruments section 133 applies to. Given the complexity of modern government, no single definition is likely to resolve 100 percent of the possible situations clearly, and there will always be some degree of judgement involved in deciding when an Order in Council, for example, is of an executive or administrative nature rather than a legislative instrument.

The Senate Committee amended the definition of "legislative instrument" so that it applies only to instruments enacted before the coming into force of section 7 of the *Official Languages Act* on 15 September 1988. Section 7 requires instruments made in the execution of a legislative power to be made in both official languages and, if printed or published, printed and published in both official languages.

C. Clause 3 – Instruments published in both languages

Clause 3 deals with the concerns raised by the Joint Committee Report. The Department of Justice remains of the view that any defect in the enactment of regulations has been corrected by the 1978 Consolidation of Regulations, and that clause 3 is for greater certainty. Regardless, clause 3 automatically re-enacts, in both official languages, any legislative instrument that was originally enacted in one language only but at the same time published in both official languages. The re-enactment in two languages is deemed to come into force retroactively, on the same day as the coming into force of the original regulation in one language.

It is worth noting that this is not the first time that federal legislation has retroactively validated regulations having a procedural flaw. In 1928, an Act was passed "relating to the submission to Parliament of certain Regulations and Orders in Council," declaring that certain regulations passed under five Acts had "the same force and effect as if they had been approved by both Houses of Parliament as required by said Acts respectively."

D. Clause 4 – Instruments not published or published in one language

Clause 4 is designed to allow the Government to "tidy up" any outstanding problems with legislative instruments. Although it refers to both "instruments not published" and instruments "published in only one official language," it seems reasonable to assume that it is primarily directed at the issue of instruments not published. Certainly since the *Regulations Act* of 1950, there should be no legislative instruments published in one language only. There may, however, be instruments enacted in only one official language which were not published at all. There may also be a class of instruments not caught by the present interpretation of the *Statutory Instruments Act* or the *Official Languages Act* that a future court decision will nonetheless find to be instruments to which section 133 applies. **The Senate Committee amended clause 4(1) to clarify that the reference to an instrument that "was not published**

at the time of its enactment" is limited to instruments "exempted by law from the requirement to be published in a government publication." In other words, clause 4 is not intended to save instruments which should have been published, but were not.

Whereas clause 3 automatically re-enacts the relevant legislative instruments, clause 4 is discretionary. For example, if the government makes a good faith judgement that a specific instrument is not subject to the requirements of section 133 only to find a court disagreeing with that judgement some years later, clause 4 would allow the Governor in Council to retroactively re-enact the challenged instrument in both official languages.

Clause 4(2) confirms that a repealed and re-enacted legislative instrument is retroactive to the day that it was originally enacted.

Clause 4(3) states that no person shall be convicted of an offence in relation to a re-enacted instrument unless either (a) the offence occurred after the re-enacted instrument was published in both official languages or (b) reasonable steps were provably taken to bring the substance of the original instrument to the attention of the person charged with the offence before the offending action occurred. The latter condition is very similar to section 11(2)(b) of the *Statutory Instruments Act*, which deals with unpublished regulations. **The Senate Committee removed clause 4(3)(b), ensuring that no person could be retroactively convicted for contravening a re-enacted instrument.**

Clause 4(4) gives the Governor in Council the discretion to re-enact a legislative instrument even when the power under which the instrument was originally enacted no longer exists, or the office or body that originally enacted the instrument no longer exists. If this section were absent, actions taken under legislation that has since been repealed could be called into question if a court decided that section 133 applied to the instrument.

Clause 4(5) ensures that any such re-enactment can be done expeditiously, without repeating any procedural requirements in the applicable legislation.

Clause 4(6) requires that a re-enacted regulation be published in the *Canada Gazette*, unless it is in a class referred to in subsection 15(3) of the *Statutory Instruments Regulations*. Subsection 15(3) deals with regulations of which the publication could, in the opinion of the Governor in Council, be injurious to the conduct of federal-provincial affairs, the conduct of international affairs, the defence of Canada or any allied state, and the detection, prevention or suppression of subversive or hostile activities.

The Senate Committee felt there should be a time limit on the discretionary repeal and re-enactment of legislative instruments. A new clause 4(7) was added, stating that any legislative instrument coming within the scope of clause 4 will be automatically repealed six years after Bill S-41 comes into effect, unless it has been re-enacted in both official languages. This six-year period is consistent with the time-frame of the Ministerial review and report to both Houses of Parliament on the implementation and operation of section 4.

E. Clause 5(1) – Deeming and citation

Clause 5 deals with technical matters to ensure that there are no gaps between the original instrument and a re-enacted instrument. The re-enacted instrument is deemed to be, and to have always been, the instrument it replaces. If it is re-enacted under clause 3, it is cited in the same manner as the original instrument. If it is re-enacted under clause 4, it may be referred to by its title in either official language. The holder of an office, or a body, that has the power to amend or repeal the original legislative instrument, also has the power to amend or repeal the re-enacted instrument.

F. Clause 6 – Both Versions Equally Authoritative

As Bill S-41 was originally introduced, clause 6 dealt with an exemption from the *Statutory Instruments Act*. The Senate Committee renumbered this as clause 8, and added a new clause 6 affirming that the English and French versions of a re-enacted instrument are equally authoritative.

G. Clause 7 – Repealed Instrument not Revived

A new clause 7, added by the Senate Committee, clarifies that Bill S-41 will not revive any legislative instrument that has already been repealed, or otherwise ceased to have effect.

H. Clause 8 – Exemption

Clause 8 of the Bill, as amended, was clause 6 of the original Bill, and deals with the relationship between re-enacted instruments and the *Statutory Instruments Act*. Clause 8 states that the *Statutory Instruments Act* does not apply to an instrument

re-enacted under clause 3, or to a regulation which repeals and re-enacts a legislative instrument under clause 4. Such re-enacted instruments and regulations will, however, be referred to the Standing Joint Committee on Regulatory Affairs.

I. Clause 9 – Review and Report

Clause 9 of the Bill, added by the Senate Committee, provides for a comprehensive review of the implementation and operation of clause 4 of the Bill. The Minister of Justice will have five years after the coming into force of the Act to complete the review, and a further year to report to both Houses of Parliament.

The report would include a description of the process used to identify the relevant legislative instruments; a list of the legislative instruments that have been so identified and repealed and re-enacted; and a list of legislative instruments that have been identified, but not repealed and re-enacted. An exception would be made for legislative instruments exempted from publication by section 15(3) of the *Statutory Instruments Regulations*, which covers regulations which could reasonably be expected to be injurious to the conduct of federal-provincial affairs or international affairs, the defence of Canada, or the detection and prevention of subversive or hostile activities. In such cases, the report by the Minister would have to set out only the number of such regulations identified and dealt with.

COMMENTARY

Bill S-41 is designed to resolve any uncertainty as to the status of various regulations, primarily those made prior to 1969 in one language only but published in two languages. Although it is not clear how many such regulations there may be, clause 3 should address the specific concerns expressed by the Joint Committee in its third report. The most contentious aspect of the legislation as originally proposed was clause 4, which vested a large discretionary authority in the Governor in Council with respect to the re-enactment of legislature instruments that either were not published or were published in one language only. **However, the amendments approved by the Senate Committee considerably limit the discretionary authority that clause 4 would have vested in the Governor in Council, and should remove most concerns.**

Résumé législatif LS-425F

PROJET DE LOI S-41 : LOI SUR LA RÉÉDICTION DES TEXTES LÉGISLATIFS

Mollie Dunsmuir
Division du droit et du gouvernement

Le 23 avril 2002
Révisé le 12 juin 2002

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Direction de la recherche parlementaire

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

HISTORIQUE DU PROJET DE LOI S-41

CHAMBRE DES COMMUNES

Étape du projet de loi	Date
Première lecture :	12 juin 2002
Deuxième lecture :	12 juin 2002
Rapport du comité :	12 juin 2002
Étape du rapport :	12 juin 2002
Troisième lecture :	12 juin 2002

SÉNAT

Étape du projet de loi	Date
Première lecture :	5 mars 2002
Deuxième lecture :	20 mars 2002
Rapport du comité :	4 juin 2002
Étape du rapport :	5 juin 2002
Troisième lecture :	11 juin 2002

Sanction royale : 13 juin 2002

Lois du Canada 2002, chapitre 20

N.B. Dans ce résumé législatif, tout changement d'importance depuis la dernière publication est indiqué en **caractères gras**.

Renseignements sur l'historique du projet de loi :
Peter Niemczak

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE DES MATIÈRES

Page

CONTEXTE 1
A. Aperçu 1
B. Le rapport du Comité mixte permanent d'examen de la réglementation 2
C. Article 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867* 4
D. Chronologie des lois visant les règlements et textes réglementaires 6

DESCRIPTION ET ANALYSE 8
A. Article 1 – Titre abrégé 8
B. Article 2 – Définitions 8
C. Article 3 – Textes publiés dans les deux langues 9
D. Article 4 – Textes n'ayant pas été publiés ou n'ayant été publiés que dans une langue 10
E. Paragraphe 5(1) – Présomption et citation 12
F. Article 6 – Les versions française et anglaise ont également force de loi 12
G. Article 7 – Texte non rétabli 12
H. Article 8 – Textes soustraits à l'application de la *Loi sur les textes réglementaires* .. 12
I. Article 9 – Dispositions d'examen 12

COMMENTAIRE 13

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

PROJET DE LOI S-41 : LOI SUR LA RÉÉDICTION DES TEXTES LÉGISLATIFS*

CONTEXTE

A. Aperçu

Le projet de loi S-41 : Loi sur la réédiction des textes législatifs, a été présenté au Sénat le 5 mars 2002 par l'honorable Sharon Carstairs, leader du gouvernement au Sénat, au nom du ministre de la Justice et procureur général. Il a pour objet d'entériner la validité de textes législatifs – plus couramment appelés règlements ou législation déléguée – qui ont été édictés dans une seule langue, même s'ils ont pu, dans certains cas, être publiés dans les deux langues officielles.

L'article 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867* exige que toute loi fédérale soit imprimée et publiée dans les deux langues officielles. Dans deux décisions rendues en 1979 et 1981, la Cour suprême du Canada a statué que l'article 133 s'appliquait aussi à certains règlements et textes législatifs, ce qui présupposait que de tels textes devaient être non seulement publiés mais aussi édictés dans les deux langues officielles. Le projet de loi S-41 a deux fins : (1) réédicter dans les deux langues officielles les textes législatifs qui ont été édictés dans une seule langue mais publiés dans les deux; et (2) permettre la réédiction de textes législatifs qui ont été édictés dans une seule langue officielle, mais qui n'ont pas été publiés ou l'ont été dans une seule langue.

Au Sénat, le Comité permanent des affaires juridiques et constitutionnelles (le Comité sénatorial) a apporté au projet de loi des amendements importants dont le plus audacieux, peut-être, vise à prévoir un rigoureux processus d'examen de la mise en œuvre

---

* Avertissement : Par souci de clarté, les propositions législatives du projet de loi décrit dans le présent résumé législatif sont énoncées comme si elles avaient déjà été adoptées ou étaient déjà en vigueur. Il ne faut pas oublier, cependant, qu'un projet de loi peut faire l'objet d'amendements au cours de son examen par la Chambre des communes et le Sénat, et qu'il est sans effet avant d'avoir été adopté par les deux chambres du Parlement, d'avoir reçu la sanction royale et d'être entré en vigueur.

et de l'application de l'article 4. Cet article comporte les dispositions du projet de loi qui ont suscité le plus de discussions. Il vise les textes législatifs (1) qui ont été adoptés dans une seule langue officielle et (2) qui ont été publiés dans une seule langue officielle ou n'ont pas été publiés parce qu'ils étaient soustraits aux exigences habituelles en matière de publication. La version originale de l'article conférait au gouverneur en conseil un vaste degré de pouvoir discrétionnaire relativement à la façon de traiter ces textes et le Comité sénatorial a circonscrit ces pouvoirs

- **en précisant que la référence aux textes « n'ayant pas été publiés » ne vise que les textes soustraits par la loi aux exigences en matière de publication et ne soustrait pas elle-même à cette exigence les textes non publiés qui auraient dû l'être;**
- **en précisant que nul ne peut être condamné pour violation d'un texte réédicté en application de l'article 4 sauf si la violation a eu lieu après la publication du texte réédicté dans les deux langues officielles;**
- **en ajoutant une disposition selon laquelle tout texte législatif visé par l'article 4 est abrogé six ans après l'entrée en vigueur du projet de loi sauf s'il a été abrogé et réédicté en application de l'article 4, et**
- **en limitant la définition de « texte législatif » aux textes édictés avant l'entrée en vigueur de l'article 7 de la *Loi sur les langues officielles*, le 15 septembre 1988.**

Le Comité a déposé son rapport le 4 juin 2002, et le projet de loi ainsi amendé a été adopté à la Chambre des communes le 12 juin 2002.

B. Le rapport du Comité mixte permanent d'examen de la réglementation

Il est admis que le projet de loi S-41 constitue, en partie du moins, la réponse au rapport déposé le 10 octobre 1996 par le Comité mixte permanent d'examen de la réglementation du Sénat et de la Chambre des communes (ci-après le Comité mixte). Dans son Troisième Rapport de la 35e législature (rapport n° 59), le Comité mixte concluait que le *Règlement sur les minéraux des terres publiques*, C.R.C., c. 1325, pris le 25 juin 1969, était invalide parce qu'il avait été édicté en anglais seulement, contrevenant ainsi à l'article 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

Le Comité mixte a aussi conclu qu'au moins quatre autres règlements, tous pris avant 1969, étaient susceptibles d'être invalides pour la même raison. Il n'a pas tenté d'estimer le nombre total de règlements qui se trouvent dans la même situation, mais il a signalé que le sous-ministre des Ressources naturelles, dans une lettre de 1992 au sujet du *Règlement sur les minéraux des terres publiques*, C.R.C., c. 1325, disait que la question de l'applicabilité de l'article 133 aux règlements fédéraux « pourrait éventuellement remettre en question la validité de centaines de règlements gouvernementaux ».

Le sous-ministre a défendu la validité du règlement en invoquant le « consensus qui se dégageait de la doctrine en 1969 à l'égard de la non-application de l'article 133 aux règlements » et en affirmant que les tribunaux seraient convaincus par la preuve de la bonne foi du gouvernement.

> Nous sommes également d'avis que les tribunaux, dans leur évaluation de la bonne foi du gouverneur en conseil, seraient enclins à accorder une certaine valeur au fait qu'en plus d'imprimer et de publier le Règlement en français et en anglais en 1969, le gouverneur en conseil aura de surcroît inclus ce règlement dans sa codification réglementaire de 1978 qui, elle, obtint force de loi dans les deux langues officielles en étant déposée, imprimée et publiée dans ces deux langues. Nous sommes convaincus que si des doutes subsistaient quant au bien-fondé de ce qui a été fait en 1969, le processus de codification de 1978 serait jugé juridiquement suffisant pour remédier à la problématique créée par les exigences linguistiques de l'article 133.

Le Comité mixte n'a pas souscrit à ces arguments dans son rapport, puisqu'il a conclu qu'une procédure de réglementation qui enfreint l'article 133 rend invalides les règlements concernés. Le fait que le gouvernement ait pu agir de bonne foi ne corrige pas l'invalidité du règlement, pas plus qu'une codification effectuée en vertu de la *Loi sur la révision des lois*.

Le 18 mars 1997, le ministre de la Justice et procureur général du Canada a répondu au rapport du Comité mixte en réitérant la position du gouvernement, à savoir que les cinq règlements – tous pris entre 1958 et 1969 – étaient conformes à l'article 133 parce qu'ils faisaient tous partie de la *Codification des règlements du Canada* de 1978. Au cours des années qui ont suivi, il y a eu une correspondance considérable entre le ministre de la Justice et les

présidents du Comité mixte. En essence, les deux parties restaient sur leur position, mais en décembre 1999, le ministre de la Justice a avancé l'idée de faire disparaître toute incertitude au sujet de la validité des règlements fédéraux et d'autres textes législatifs toujours en vigueur. Le gouvernement restait convaincu que les règlements en cause étaient constitutionnellement valides et conformes à l'article 133, du moins du fait de leur inclusion dans la *Codification des règlements du Canada* de 1978, mais la ministre a néanmoins pris acte des observations du Comité mixte et annoncé qu'elle avait demandé à ses fonctionnaires d'approfondir l'étude des problèmes soulevés et de suggérer des moyens de dissiper tous les doutes au sujet de la constitutionnalité des règlements fédéraux ou des autres textes législatifs toujours en vigueur.

Le 3 janvier 2002, le conseiller juridique principal du Comité mixte permanent d'examen de la réglementation a écrit au ministre de la Justice pour lui signaler que le Comité mixte n'avait plus entendu parler du projet d'étude ni de correctifs. Le Comité mixte a donc décidé d'inviter le ministre à comparaître devant lui pour expliquer la position du gouvernement sur les questions suivantes :

- Un règlement pris dans une seule langue est-il constitutionnellement valide s'il est pris de bonne foi?
- La codification des règlements a-t-elle pour effet de valider un règlement pris dans une seule langue?
- Un règlement pris dans une seule langue est-il invalide *ab initio*.

C. Article 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867*

L'article 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867* affirme l'égalité des langues française et anglaise au Parlement, à la législature du Québec, devant les tribunaux fédéraux et les tribunaux du Québec. Il énonce explicitement que : « Les lois du parlement du Canada et de la législature de Québec devront être imprimées et publiées dans ces deux langues ». Depuis 1982, on trouve aussi au paragraphe 16(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982* des garanties constitutionnelles confirmant l'égalité du statut des deux langues officielles « quant à leur usage dans les institutions du Parlement et du gouvernement du Canada », tandis qu'au paragraphe 18(1), il est affirmé que les « lois, les archives, les comptes rendus et les procès-verbaux du Parlement sont imprimés et publiés en français et en anglais, les deux versions des

lois ayant également force de loi ». Toutefois, l'article 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867* est la disposition qui a été interprétée par les tribunaux et celle qui est en cause dans le projet de loi S-41. La Cour suprême du Canada a rendu des arrêts touchant l'article 133, surtout après avoir étudié des lois du Québec et du Manitoba (l'article 23 de la *Loi sur le Manitoba* est presque identique à l'article 133), mais elle a bien précisé que ses décisions s'appliquaient aussi bien aux lois et textes législatifs fédéraux.

Selon la Cour suprême du Canada, l'article 133 a pour objet « d'assurer aux francophones et aux anglophones l'accès égal aux corps législatifs, aux lois et aux tribunaux » (*Renvoi : Droits linguistiques au Manitoba*, [1985] 1 R.C.S. 721, par. 31). Cependant, les versions anglaise et française doivent faire pareillement autorité, qu'il s'agisse d'une loi ou d'un texte législatif. Dans le *Renvoi : Droits linguistiques au Manitoba*, la Cour suprême résume ainsi les trois enseignements à tirer des décisions antérieures concernant l'article 133 :

- l'article 133 exige non seulement l'impression et la publication bilingues, mais encore l'adoption bilingue;
- les versions anglaise et française des lois doivent faire pareillement autorité;
- il doit impérativement y avoir usage simultané des deux langues dans le processus d'adoption.

Les projets de loi sont, et ont toujours été, déposés dans les deux langues officielles. Par conséquent, ils sont adoptés dans les deux langues et les versions anglaise et française font pareillement autorité. Toutefois, avant 1969, année où la première *Loi sur les langues officielles* a été adoptée, la situation n'était pas aussi nette pour les règlements et les autres textes législatifs, et la présomption généralement répandue voulait que l'article 133 leur soit inapplicable. Mais en 1979, la Cour suprême du Canada, dans l'affaire *Procureur général du Québec* c. *Blaikie*, [1979] 2 R.C.S. 1016 (*Blaikie n° 1*), a statué que l'article 133 régissait la législation déléguée. L'arrêt a été suivi par l'arrêt *Blaikie n° 2*, [1981] 1 R.C.S. 312, dans lequel la Cour raffinait son analyse :

> On doit considérer les pouvoirs législatifs ainsi délégués par la Législature à un organisme constitutionnel qui en fait partie comme une extension de son propre pouvoir législatif et, par conséquent, les mesures législatives décrétées en vertu de cette délégation comme des actes de la Législature au sens de l'art. 133 de l'*A.A.N.B.*

> Il est vrai que les principes constitutionnels que nous venons de mentionner étaient bien établis en 1867 et que la délégation de pouvoirs législatifs à l'exécutif n'était pas alors inconnue. Mais on y recourait avec circonspection et presque à titre exceptionnel. L'exception est devenue maintenant la règle dans certains domaines à un point tel qu'une très importante partie des lois en vigueur dans la province [de Québec] se compose de règlements adoptés par l'exécutif [...] [L]'obligation imposée par l'art. 133 de l'*A.A.N.B.* serait tronquée si l'on interprétait cet article de façon à ne pas le rendre applicable à ces règlements.(1)

D. Chronologie des lois visant les règlements et textes réglementaires

Le *Décret de 1947 concernant les décrets, ordonnances et règlements statutaires* renferme la première disposition prévoyant la publication dans la Partie II de la *Gazette du Canada* des « proclamations, décrets, ordonnances, règles et règlements d'un caractère législatif ou d'un caractère administratif ayant une portée générale ou imposant une sanction ». Le *Décret de 1949 concernant les décrets, ordonnances et règlements statutaires* conserve l'obligation de publication et oblige le greffier du Conseil privé à publier en anglais et en français la première codification des règlements. L'avant-propos des *Décrets, ordonnances et règlements statutaires – Codification, 1949*, signale que « la publication systématique des décrets et ordonnances statutaires "dont l'effet ou la portée est d'ordre générale" constitue une initiative d'origine plutôt récente » :

> La publication des décrets, ordonnances et règlements ayant une portée générale a fait l'objet d'un soin particulier. Les décrets, ordonnances, règles et règlements n'ayant qu'une importance locale et certains décrets, etc., ayant une portée générale, ont été exclus, car ils peuvent être facilement obtenus de quelque autre source officielle.

Selon le paragraphe 8(2) du Décret de 1949, toutes les codifications des décrets édictés par le gouverneur en conseil ou le Conseil du Trésor devaient être soumises au gouverneur en conseil pour être réédictées avant leur publication.

---

(1) *Procureur général du Québec* c. *Blaikie*, [1981] 1 R.C.S. 312 (*Blaikie n° 2*), p. 319-321.

Selon la *Loi sur les règlements*, S.C. 1950, ch. 50, « dans un délai de sept jours après qu'elle a établi un règlement, l'autorité réglementante doit en transmettre des copies, en anglais et en français, au greffier du Conseil privé » (art. 3). Le greffier du Conseil privé devait ensuite inscrire dans un registre les copies de ces règlements de même que des règlements pris par le gouverneur en conseil ou le Conseil du Trésor, et leur assigner un numéro. Tout règlement devait être publié en anglais et en français dans la *Gazette du Canada* dans les trente jours suivant la date à laquelle il avait été établi (art. 6).

La *Loi sur les langues officielles* de 1969 a établi clairement pour la première fois que les règles, ordonnances, décrets, règlements et proclamations qui devaient être publiés en vertu d'une loi fédérale devaient impérativement être pris et publiés dans les deux langues officielles. L'article 4 énonce ce qui suit :

> Les règles, ordonnances, décrets, règlements et proclamations, dont la publication au journal officiel du Canada est requise en vertu d'une loi du Parlement du Canada, seront établis et publiés dans les deux langues officielles.

Bien que la première *Loi sur les langues officielles*, sanctionnée le 9 juillet 1969, ait assuré que, dans l'avenir, tout texte législatif *publié* allait être conforme à l'interprétation de l'article 133 donnée par la Cour suprême du Canada, la situation des règlements pris dans une seule langue avant cette date n'était pas aussi nette. La situation de la législation déléguée dont la publication dans la *Gazette du Canada* n'était pas obligatoire était aussi litigieuse.

Deux autres lois ultérieures ont visé la structure de réglementation. D'abord la *Loi sur les textes réglementaires*, S.C. 1970-71-72, ch. 38, a raffiné la procédure de réglementation, mais elle a laissé au gouverneur en conseil le pouvoir de soustraire des règlements à l'application du paragraphe 5(1) (transmission des règlements au greffier du Conseil privé) et du paragraphe 11(1) (publication dans la *Gazette Canada*), dans certaines circonstances.

Ensuite, la *Loi sur les langues officielles* de 1988 a raffiné le libellé de l'obligation pour refléter plus précisément les décisions judiciaires rendues dans l'intervalle. Une partie de l'article 7 de la *Loi* se lit comme suit :

> *Textes d'application*

7. (1) Sont établis dans les deux langues officielles les actes pris, dans l'exercice d'un pouvoir législatif conféré sous le régime d'une loi fédérale, soit par le gouverneur en conseil ou par un ou plusieurs ministres fédéraux, soit avec leur agrément, les actes astreints, sous le régime d'une loi fédérale, à l'obligation de publication dans la Gazette du Canada, ainsi que les actes de nature publique et générale. Leur impression et leur publication éventuelles se font dans les deux langues officielles.

Prérogative

(2) Les actes qui procèdent de la prérogative ou de tout autre pouvoir exécutif et sont de nature publique et générale sont établis dans les deux langues officielles. Leur impression et leur publication éventuelles se font dans ces deux langues.

DESCRIPTION ET ANALYSE

A. Article 1 – Titre abrégé

Le titre abrégé de la Loi est la Loi sur la réédiction des textes législatifs. Son titre au long est Loi visant la réédiction de textes législatifs n'ayant été édictés que dans une langue officielle.

B. Article 2 – Définitions

Le projet d'article 2 renferme la définition de trois termes : « édicter », « publication gouvernementale » et « texte législatif ». Ainsi, « édicter » comprend « le fait de prendre ou d'établir ». Comme les tribunaux ont employé divers termes pour désigner le moment où un règlement entre en vigueur, cette définition de « édicter » est assez générale, sans doute pour qu'elle s'applique quelles que soient les circonstances.

« Publication gouvernementale » s'entend de la *Gazette du Canada* ou de « toute autre publication officielle du gouvernement du Canada dans laquelle des textes législatifs ont été publiés ». Bien que, de nos jours, tout règlement publié le soit systématiquement dans la *Gazette du Canada*, cette définition englobe les cas où des règlements pris avant 1950 aient pu être publiés dans un autre périodique.

La définition de « texte législatif » est assez générale de façon à être compatible à la fois avec l'arrêt *Blaikie n° 1* et l'arrêt *Blaikie n° 2*. Dans l'arrêt *Blaikie n° 2*, la Cour suprême du Canada a conclu que :

> L'article 133 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* s'applique aux règlements adoptés par le gouvernement [...] un ministre ou un groupe de ministres ainsi qu'aux règlements de l'Administration et des organismes parapublics [...] qui, pour entrer en vigueur, sont soumis à l'approbation de ce gouvernement, d'un ministre ou d'un groupe de ministres. Ces règlements sont ceux qui constituent de la législation déléguée proprement dite et non pas les règles ou directives de régie interne.

Néanmoins, il subsiste, et subsistera sans doute toujours, un peu de flou autour des textes auxquels l'article 133 s'applique. Vu la complexité du gouvernement moderne, aucune définition ne parviendra jamais à prévoir tous les cas parfaitement et il y aura toujours un jugement à porter pour décider si un décret, par exemple, est de nature exécutive ou administrative ou s'il constitue un texte législatif.

Le Comité sénatorial a amendé la définition de « texte législatif » de manière à ce qu'elle ne vise que les textes édictés avant l'entrée en vigueur de l'article 7 de la *Loi sur les langues officielles*, le 15 septembre 1988. Selon cet article, les textes édictés dans l'exercice d'un pouvoir législatif doivent l'être dans les deux langues officielles et, s'ils sont imprimés ou publiés, ils doivent l'être dans les deux langues officielles.

C. Article 3 – Textes publiés dans les deux langues

L'article 3 vise les problèmes exposés par le Comité mixte dans son rapport. Le ministère de la Justice demeure convaincu que tout vice de l'édiction des règlements a été corrigé par la Codification des règlements de 1978, et que cet article n'a donc que valeur de confirmation. Néanmoins, l'article 3 réédicte automatiquement, dans les deux langues officielles, tout texte législatif qui a initialement été édicté dans une seule langue tout en étant publié dans les deux langues officielles. Les textes réédictés dans les deux langues sont réputés avoir pris effet rétroactivement, le jour même où est entré en vigueur le règlement initial pris dans une seule langue.

Il faut souligner que ce n'est pas la première fois qu'une loi fédérale valide rétroactivement des règlements entachés d'un vice de procédure. En 1928, une loi « concernant la présentation au Parlement de certains règlements et arrêtés en conseil » a été adoptée pour déclarer que certains règlements établis en vertu de cinq lois avaient « la même force et le même effet que s'ils avaient été approuvés par les deux Chambres du Parlement, ainsi que l'exigent lesdites lois respectivement ».

D. Article 4 – Textes n'ayant pas été publiés ou n'ayant été publiés que dans une langue

L'article 4 est destiné à permettre au gouvernement de corriger tout autre problème qui pourrait subsister concernant des textes législatifs. Bien qu'il s'applique à la fois à des « textes n'ayant pas été publiés » et à des textes « n'ayant été publiés que dans une langue », il serait raisonnable de présumer qu'il vise surtout ceux qui n'ont pas été publiés du tout. Il est certain que, depuis l'adoption de la *Loi sur les règlements* de 1950, aucun texte législatif n'aurait dû être publié dans une seule langue, mais il se pourrait que certains aient été édictés dans une seule langue et qu'ils n'aient jamais été publiés. Il se pourrait aussi qu'il existe une catégorie de textes à laquelle la *Loi sur les textes réglementaires* ou la *Loi sur les langues officielles* ne s'appliquent pas selon l'interprétation qui a cours, mais que les tribunaux statuent un jour que l'article 133 lui est applicable. **Le Comité sénatorial a amendé le paragraphe 4(1) de manière à préciser que la référence à un texte qui « n'a pas été publié lors de son édiction » ne vise que le texte qui « était soustrait par une règle de droit à l'obligation d'être publié dans une publication gouvernementale ». Autrement dit l'article 4 n'a pas pour objet de soustraire aux exigences en matière de publication des textes qui auraient dû être publiés, mais ne l'ont pas été.**

Alors que le projet d'article 3 réédicte automatiquement les textes législatifs visés, le projet d'article 4 confère un pouvoir discrétionnaire. Donc, si le gouvernement décide de bonne foi qu'un texte donné n'est pas soumis aux obligations énoncées à l'article 133 mais que, quelques années plus tard, un tribunal remet en question le bien-fondé de cette décision, cet article 4 permettra au gouverneur en conseil de réédicter rétroactivement, dans les deux langues officielles, le texte dont la validité est contestée.

Le paragraphe 4(2) confirme qu'un texte législatif ainsi abrogé et réédicté prend effet rétroactivement à la date à laquelle il a été édicté initialement.

Le paragraphe 4(3) prévoit que personne ne peut être condamné pour une infraction se rapportant à un texte réédicté, sauf si a) la violation a eu lieu après la publication du texte réédicté dans les deux langues officielles ou si b) il est prouvé que des mesures raisonnables ont été prises pour que la substance du texte législatif initial soit portée à la connaissance de la personne avant la violation. Cette dernière disposition est très semblable à l'alinéa 11(2)*b)* de la *Loi sur les textes réglementaires*, qui vise les règlements non publiés. **Le Comité sénatorial a supprimé l'alinéa 4(3)*b*) afin de garantir que nul ne puisse être condamné rétroactivement pour violation d'un texte réédicté.**

Le paragraphe 4(4) confère au gouverneur en conseil le pouvoir discrétionnaire de réédicter un texte législatif, même si l'habilitation en vertu de laquelle le texte a été édicté initialement n'existe plus ou si l'organisme qui a édicté le texte initial n'existe plus. Sans cette disposition, la validité de textes pris en vertu de lois abrogées depuis pourrait être contestée si les tribunaux décidaient que l'article 33 s'applique à eux.

Le paragraphe 4(5) assure la rapidité de la réédiction en permettant de ne pas avoir à exécuter les conditions applicables à l'édiction initiale.

Le paragraphe 4(6) exige qu'un règlement réédicté soit publié dans la *Gazette du Canada*, sauf s'il fait partie d'une catégorie de règlements visée au paragraphe 15(3) du *Règlement sur les textes réglementaires*. Le paragraphe 15(3) porte sur les règlements dont la publication pourrait, de l'avis du gouverneur en conseil, porter préjudice à la conduite des affaires fédérales-provinciales, à la conduite des affaires internationales, à la défense du Canada ou d'un État allié, ou à la détection, à la prévention ou à la répression d'activités hostiles ou subversives.

Estimant qu'il fallait préciser pendant combien de temps le pouvoir discrétionnaire d'abroger et de réédicter les textes législatifs peut être exercé, le Comité sénatorial a ajouté le paragraphe 4(7), selon lequel tout texte législatif visé à l'article 4 est automatiquement abrogé six ans après l'entrée en vigueur du projet de loi s'il n'a pas encore été réédicté dans les deux langues officielles. Le délai de six ans est compatible avec celui qui est prévu pour l'examen ministériel de la mise en œuvre et de l'application de l'article 4 de la loi et la présentation du rapport d'examen aux deux chambres du Parlement.

E. Paragraphe 5(1) – Présomption et citation

L'article 5 règle des détails techniques pour qu'il n'y ait pas de discontinuité entre le texte initial et le texte réédicté. Ce dernier est réputé être et avoir toujours été le texte législatif qu'il remplace et, s'il est réédicté en application de l'article 3, il est cité de la même manière que celui-ci. S'il est réédicté en application de l'article 4, il peut être cité par son titre dans l'une ou l'autre des langues officielles. L'autorité qui a le pouvoir de modifier ou d'abroger le texte législatif initial a aussi celui de modifier ou d'abroger le texte réédicté.

F. Article 6 – Les deux versions ont également force de loi.

Dans la version initiale du projet de loi S-41, l'article 6 soustrayait certains textes à l'application de la *Loi sur les textes réglementaires*. Le Comité sénatorial en a fait l'article 8 et a ajouté un nouvel article 6 énonçant que les versions anglaise et française de tout texte réédicté ont également force de loi.

G. Article 7 – Texte abrogé non rétabli

Le nouvel article 7, ajouté par le Comité sénatorial, précise que le projet de loi S-41 ne rétablit pas les textes législatifs qui ont déjà été abrogés ou qui ont d'une autre façon cessé d'avoir effet.

H. Article 8 – Textes soustraits

L'article 8 de la version amendée du projet de loi était l'article 6 de sa version initiale et porte sur le rapport qu'il y a entre les textes réédictés et la *Loi sur les textes réglementaires*. Il énonce que les textes réédictés en application de l'article 3 ou les règlements pris en application de l'article 4 et abrogeant ou réédictant des textes législatifs ne sont pas assujettis à la *Loi sur les textes réglementaires*, mais que le Comité mixte permanent d'examen de la réglementation en sera saisi d'office.

I. Article 9 – Examen et rapport

L'article 9 du projet de loi, que le Comité sénatorial a ajouté, prévoit l'examen complet de la mise en œuvre et de l'application de l'article 4 du projet de loi. Le ministre de

la Justice devra compléter l'examen dans les cinq ans suivant l'entrée en vigueur de la loi et remettre son rapport d'examen aux deux chambres du Parlement dans l'année suivant la fin de l'examen.

Le rapport comporterait la description des mesures prises pour relever les textes législatifs visés, la liste des textes législatifs visés et relevés qui ont été abrogés et réédictés et la liste des textes législatifs visés qui ont été relevés, mais qui n'ont pas été abrogés et réédictés. Une exception est prévue à l'égard des textes législatifs soustraits aux exigences en matière de publication par le paragraphe 15(3) du *Règlement sur les textes réglementaires*, lequel porte sur les règlements dont la publication risquerait vraisemblablement de porter préjudice à la conduite des affaires fédéro-provinciales ou des affaires internationales, à la défense du Canada ou à la détection et à la prévention d'activités hostiles ou subversives. Dans de tels cas, le rapport du ministre n'aurait qu'à faire état du nombre de règlements relevés et traités.

COMMENTAIRE

Le projet de loi S-41 est destiné à dissiper tout doute sur la validité de divers règlements, en particulier de ceux qui ont été pris avant 1969 dans une seule langue mais publiés dans les deux langues. Bien qu'on ignore le nombre exact de règlements qui se trouvent dans cette situation, l'article 3 devrait résoudre les problèmes soulevés par le Comité mixte dans son troisième rapport. L'aspect le plus litigieux du projet de loi, tel que proposé originalement, était vraisemblablement l'article 4 qui investissait le gouverneur en conseil d'un immense pouvoir discrétionnaire pour la réédiction de textes législatifs qui ont été publiés dans une seule langue ou qui n'ont pas été publiés du tout. **Les amendements adoptés par le Comité sénatorial limitent toutefois considérablement le pouvoir discrétionnaire que l'article 4 aurait conféré au gouverneur en conseil, ce qui devrait dissiper la plupart des appréhensions à cet égard.**